



EUROPA-PARLAMENTET

2009 - 2014

---

*Kultur- og Uddannelsesudvalget*

---

31.1.2011

## **ARBEJDSDOKUMENT**

om politikudfordringer og budgetmidler i en bæredygtig Europæisk Union efter 2013 (Udvalget om Politikudfordringer)

Kultur- og Uddannelsesudvalget

Ordfører: Cătălin Sorin Ivan

DT\854239DA.doc

PE456.827v01-00

**DA**

*Forenet i mangfoldighed*

**DA**

## **1. EU's budget og den årlige budgetprocedure**

EU's budget dækker alle EU-institutionernes udgifter i det pågældende år. Det fastsætter indkomster og udgifter, angiver alle de aktiviteter, der skal finansieres, og redegør for det samlede pengebeløb og antal medarbejdere, der er til rådighed.

EU's udgifter er begrænset af traktaterne. Eftersom EU's årlige budget ikke må vise underskud, skal indtægterne hvert år dække de samlede udgifter til aktiviteterne. Der er tre primære indtægtskilder:

- told,
- en andel af hver medlemsstats harmoniserede momsgrundlag,
- et yderligere bidrag fra hver medlemsstat beregnet på grundlag af bruttonationalindkomst (BNI).

Den årlige budgetprocedure fastsætter de nærmere retningslinjer for EU's udgifter inden for en fast flerårig finansiel ramme. De årlige investeringsplaner forhandles mellem Europa-Parlamentet og Rådet på grundlag af Kommissionens forslag.

Siden Lissabontraktatens ikrafttrædelse er Parlamentet og Rådet reelle medlovgivere for hele budgettet. Der forventes kun en enkelt behandling af Rådet og Parlamentet, og den tidligere skelnen mellem obligatoriske (primært landbrugsmæssige) og ikkeobligatoriske udgifter (næsten alt andet) er blevet ophævet.

## **2. Kultur- og Uddannelsesudvalgets budgetposter**

Kultur- og uddannelsesudvalget er ansvarlig for ca. 65 budgetposter med et samlet årligt budget på ca. 2 mia. euro, svarende til ca. 1,8 % af EU's samlede budget. Det meste af dette falder under udgiftsområde 1a "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse", men der er også afsat betydelige beløb under udgiftsområde 3b "Unionsborgerskab" samt 5 "Administration" under den flerårige finansielle ramme.

Størsteparten af udgifterne anvendes til de syv flerårige finansieringsprogrammer. Disse programmer udgør en meget synlig del af EU's politiske arbejde, er tæt på borgerne og er ofte meget populære (f.eks. Erasmus til fremme af studerendes mobilitet, som er en del af programmet for livslang læring, og programmet om europæiske kulturhovedstæder, som er en del af programmet Kultur 2007).

## **3. Den flerårige finansielle ramme**

Den flerårige finansielle ramme fastsætter maksimumsbeløb ("lofter") over brede udgiftskategorier ("udgiftsområder") for en klart afgrænset tidsperiode. Det er grundlæggende en flerårig investeringsplan, der dækker alle EU's udgifter og aftales mellem Parlamentet og Rådet.

Indtil Lissabontraktaten trådte i kraft, blev de flerårige finansielle rammer (tidligere "Finansielle perspektiver") udarbejdet i henhold til interinstitutionelle aftaler mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Det var reelt politiske aftaler, der ikke havde den

samme juridiske gyldighed som fællesbestemt lovgivning. F.eks. er den nuværende flerårige finansielle ramme for 2007-2013 baseret på den interinstitutionelle aftale (IIA) af 17. maj 2006 om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning.<sup>1</sup>

Lissabontraktaten har gjort flerårige finansielle rammer obligatoriske. Ifølge artikel 312 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, skal Rådet vedtage en forordning, der fastsætter den flerårige finansielle ramme af en varighed på mindst fem år, efter at have opnået Parlamentets samtykke, der skal gives af et flertal af dets medlemmer.

Kommissionen skal fremlægge sine forslag til den næste flerårige finansielle ramme inden den 1. juli 2011. I oktober 2010 offentliggjorde Kommissionen meddelelsen om fornyet gennemgang af EU's budget (KOM(2010)700), der beskriver nogle af de udfordringer, som EU's budget står over for i løbet af den kommende ramme og derefter.

#### **4. Udvalget om Politikudfordringer**

Det Særlige Udvalg om Politikudfordringer og Budgetmidler i en Bæredygtig Europæisk Union efter 2013 (Udvalget om Politikudfordringer) blev nedsat i juli 2010 med et etårigt mandat.

Udvalget om Politikudfordringer har følgende ansvarsområder:

- fastsættelse af Parlamentets politiske prioriteter for den flerårige finansielle ramme efter 2013 på både lovgivnings- og budgetområdet,
- vurdering af, hvilke finansielle midler der er nødvendige for, at EU kan nå sine målsætninger og gennemføre sine politikker i perioden fra den 1. januar 2014,
- fastsættelse af varigheden af den næste flerårige finansielle ramme,
- forelæggelse af forslag i overensstemmelse med disse prioriteter og målsætninger til en struktur for den kommende flerårige finansielle ramme med angivelse af EU's hovedaktivitetsområder,
- forelæggelse af retningslinjer for en vejledende fordeling af midler mellem og inden for forskellige udgiftsområder i den flerårige finansielle ramme i overensstemmelse med prioriteterne og den foreslåede struktur,
- præcisering af forbindelsen mellem en reform af finansieringsformen for EU's budget og en gennemgang af udgifterne for at give Budgetudvalget et godt grundlag for forhandlingerne om en ny flerårig finansiell ramme;

Kort sagt vil Udvalget om Politikudfordringer forberede Parlamentets forhandlingsposition før den næste flerårige finansielle ramme. Udvalget vil aflægge rapport ved plenarmødet i juni 2011 og behandle emner som længden, strukturen og fleksibiliteten af den næste flerårige finansielle ramme og det omfang, hvori EU's udgifter retfærdiggøres af en påviselig "europæisk merværdi".

---

1 EUT C 139 af 14.6.2006.

Alle stående udvalg er blevet opfordret til at fremlægge en holdning for Udvalget om Politikudfordringer. Fremlæggelsen af udkastet i Udvalget om Politikudfordringer forventes at ske i to dele den 17. marts og 7. april, og afstemningen forventes at finde sted den 26. maj.

a) **Struktur (og fleksibilitet)**

*Kommissionen*

Ovenstående meddelelse fra Kommissionen om budgetrevision omtaler den udtalte ufleksibilitet i den nuværende flerårige finansielle ramme, eftersom rammen og programmerne ikke altid har kunnet tilpasses politiske krav og ændrede omstændigheder. Kommissionen understreger, at den rigtige balance mellem forudsigelighed og de vigtige målsætninger om fleksibilitet, konditionalitet og resultatbaserede ydelser, såvel som mellem forenkling og de nødvendige kontroller for forsvarlig finansiel forvaltning, skal findes.

Ifølge Kommissionen er der en indlysende fordel ved et budget, som i sin struktur og balance afspejler EU's politiske prioriteter. Kommissionen fremlægger to muligheder for omstrukturering:

1. at reducere antallet af udgiftsområder fra seks til tre og fjerne underudgiftsområder, eller
2. at organisere budgettet omkring Europa 2020-strategien med tre udgiftsområder som ovenfor samt fire underudgiftsområder.

*Udvalget om Politikudfordringer*

Debatoplægget fra Udvalget om Politikudfordringer "Flexibility in the post-2013 MFF" (Ordfører: Salvador Garriga Polledo) kommenterer ovenstående muligheder fremlagt af Kommissionen:

1. De øger fleksibiliteten kraftigt, men den politiske synlighed og gennemsigtighed vil blive reduceret.
2. Kommissionen bør fremlægge oplysninger om, hvordan de forskellige politikområder skal indplaceres under de forskellige EU 2020-underudgiftsområder, eftersom fleksibiliteten i den flerårige finansielle ramme vil afhænge meget af, hvordan dette gøres.

*CULT-udvalget*

I øjeblikket falder de fleste CULT-budgetposter under forskellige underudgiftsområder, der er omfattet af udgiftsområde 1a "Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse" og 3b "Unionsborgerskab" (hver af de Europaskoler, som CULT er ansvarlig for i Europa-Parlamentet, har sin egen budgetpost, hvilket også gælder Styrelsesrådet, under udgiftsområdet "Administration").

En reduktion af udgiftsområder og underudgiftsområder ville øge fleksibiliteten og gøre det lettere at omfordele midler mellem budgetposter. Erfaringen med udgiftsområde 3b har vist, at der opstår vanskeligheder, når en række relativt små programmer samles under en mindre

underudgiftspost: Det er vanskeligt at øge finansieringen af succesfulde programmer eller at overføre midler fra programmer, hvor deltagelsen har været lavere end forventet. Kort sagt bør små underudgiftsområder undgås.

## **b) Varighed (og fleksibilitet)**

Ifølge traktaten skal den flerårige finansielle ramme fastsættes for mindst fem år. De sidste tre flerårige finansielle rammer har været fastsat for en periode på syv år.

### *Kommissionen*

Kommissionens meddelelse behandler følgende muligheder:

- **Fem år** (fordele: bedre mulighed for hensyntagen til nye behov; ulemper: måske for kort til ordentlig planlægning og større ændringer inden for programmerne).
- **Syv år med en større gennemgang efter fem år** for at muliggøre en sidste omfordeling med særligt henblik på EU 2020.
- **10 år med en grundig midtvejsevaluering (fem+fem)**: Denne mulighed ville give tilstrækkelig fleksibilitet til at foretage større prioritetsændringer. De overordnede lofter og de grundlæggende lovgivningsinstrumenter kunne være fastsat for 10 år, men fordelingen af midlerne inden for udgiftsområderne og prioriteringen inden for programmerne kunne være åbne for revurdering.

### *Udvalget om Politikudfordringer*

Debatoplægget fra Udvalget om Politikudfordringer om varigheden af flerårige finansielle rammer efter 2013 (Ordfører: Salvador Garriga Polledo) gennemgår følgende muligheder:

- **Mulighed 1**: en femårig cyklus fra 2014, umiddelbart efter den nuværende flerårige finansielle ramme udløber.
- **Mulighed 2**: en femårig cyklus fra 2021, der indfases efter en "overgang" i form af en flerårig finansiell ramme på syv år fra 2014-2020, hvilket giver mulighed for forskudt synkronisering med Europa-Parlamentets og Kommissionens valgperiode.
- **Mulighed 3**: en femårig gyldighedsperiode fra 2016, der indfases efter en forlængelse af den nuværende flerårige finansielle ramme, hvilket giver mulighed for forskudt synkronisering med Europa-Parlamentets og Kommissionens valgperiode.
- **Mulighed 4**: en 10-årig cyklus med en grundig midtvejsevaluering, Kommissionens fem+fem-forslag.

Udvalget hævder også, at det kan vise sig umuligt at kombinere behovet for fleksibilitet med behovet for længere programcykluser og spørger bl.a., hvordan de flerårige programmer skulle synkroniseres med de flerårige finansielle rammers gyldighedsperiode.

### *CULT-udvalget*

Det er afgørende at finde den rigtige balance mellem forudsigelighed og fleksibilitet for både at sikre sammenhæng på længere sigt og forudsigelighed i gennemførelsen af de flerårige programmer samt at budgetcyklussen fungerer problemfrit. For kultur- og uddannelsesprogrammernes vedkommende kan for korte cyklusser hæmme gennemførelsen af programmerne, mens for lange cyklusser kan være ufleksible.

### **c) Europæisk merværdi og politiske prioriteter**

#### *Kommissionen*

Ifølge Kommissionens meddelelse er det vigtigt at identificere, hvor udgifterne bruges mere effektivt i EU-budgettet end på nationalt plan. EU's budget bør anvendes til at finansiere aktiviteter, som medlemsstaterne og regionerne ikke selv kan finansiere, eller hvor der kan opnås bedre resultater. Kort sagt skal EU gennemføre ting, som ellers ikke ville have været mulige: Det skal reelt være noget "ekstra" og medføre "europæisk merværdi".

#### *Udvalget om Politikudfordringer*

I Udvalget om Politikudfordringer har vanskeligheden ved at kvantificere begrebet om europæisk merværdi, behovet for at øge effektiviteten i gennemførelsen samt koordineringen med nationale budgetter og det yderligere pres på EU's budget i betragtning af de nye kompetencer, som fastsættes af Lissabontraktaten, været kernen i debatten.

#### *CULT-udvalget*

Baggrunden for forhandlingen om den næste flerårige finansielle ramme er domineret af den meget vanskelige finansielle situation i de fleste medlemsstater. Nationale investeringsplaner - og den nationale politik i medlemsstaterne generelt - vil i det meste af det kommende årti være domineret af skattestigninger, nedskæringer og velfærdsreformer for at reducere offentlige underskud og offentlig gæld til bæredygtige niveauer. Et forsvar af de eksisterende udgiftsniveauer for de programmer, som CULT-udvalget er ansvarlig for (og i endnu højere grad en stigning), må derfor ske på grundlag af en klar og overbevisende påvisning af deres europæiske merværdi: Medlemsstaterne må overbevises om, at udgifterne på europæisk plan faktisk sparer dem penge sammenlignet med de samme udgifter for de samme politikker på nationalt plan.

Hvad angår programmet for livslang læring og dets mobilitetsordninger inden for uddannelse, særligt Erasmus, overgår efterspørgslen langt udbuddet og har en gennemførelsesprocent tæt på 100. Det er derfor let at argumentere for, at disse programmer medfører en tydelig og målbar europæisk merværdi. Kommissionen foreslår derfor, at disse mobilitetsordninger forlænges, og at fordelingen af ressourcer kunne være tættere knyttet til deltagelsen.

Udvalget må overveje, i hvor høj grad dette er gældende for de øvrige programmer, som det er ansvarligt for i Europa-Parlamentet. Media 2007-programmet er en anden sag, eftersom dets "produkt" er uddannelses-, produktions- og fordelingsprojekter. Noget lignende vil være gældende for Kultur 2007-programmet. I modsætning hertil har programmet Unge og Unionsborgerskab ganske andre målsætninger, der hver indebærer omfattende udgifter til

ngo'er på europæisk plan, der repræsenterer deres respektive grupper i samfundet.

Endelig vil det på baggrund af den tidligere nævnte vanskelige økonomiske situation og den reelle mulighed, at den næste flerårige finansielle ramme ikke vil resultere i mere end et uændret finansieringsniveau, være afgørende at maksimere synergieffekterne mellem de forskellige politikområder, programmer og dele af den flerårige finansielle ramme. Særligt bør Udvalget om Politikudfordringer understrege vigtigheden af at maksimere synergieffekterne mellem udgifterne til landbrugs- og strukturpolitikken på den ene side og projekter om livslang læring, ungdom og kultur på den anden side.